

Relations industrielles Industrial Relations



Enquête canadienne dans l'industrie de la construction The Canadian Inquiry on Construction Labour Relations

Dion, Goldenberg & Crispo

Volume 23, numéro 2, 1968

URI : <https://id.erudit.org/iderudit/027899ar>

DOI : <https://doi.org/10.7202/027899ar>

[Aller au sommaire du numéro](#)

Éditeur(s)

Département des relations industrielles de l'Université Laval

ISSN

0034-379X (imprimé)

1703-8138 (numérique)

[Découvrir la revue](#)

Citer cet article

Dion, Goldenberg & Crispo (1968). Enquête canadienne dans l'industrie de la construction. *Relations industrielles / Industrial Relations*, 23(2), 317–349.
<https://doi.org/10.7202/027899ar>

Résumé de l'article

Lors du cinquantième congrès annuel de l'Association canadienne de la construction tenu à Ottawa en janvier 1968, on a présenté au public certains travaux effectués lors de l'enquête sur les relations ouvrières dans l'industrie de la construction. Nous donnons ici un résumé substantiel de deux communications. Le texte intégral de toutes les études sera bientôt publié dans un ouvrage en anglais et en français.

Tous droits réservés © Département des relations industrielles de l'Université Laval, 1968

Ce document est protégé par la loi sur le droit d'auteur. L'utilisation des services d'Érudit (y compris la reproduction) est assujettie à sa politique d'utilisation que vous pouvez consulter en ligne.

<https://apropos.erudit.org/fr/usagers/politique-dutilisation/>

érudit

Cet article est diffusé et préservé par Érudit.

Érudit est un consortium interuniversitaire sans but lucratif composé de l'Université de Montréal, l'Université Laval et l'Université du Québec à Montréal. Il a pour mission la promotion et la valorisation de la recherche.

<https://www.erudit.org/fr/>

L'enquête canadienne sur les relations ouvrières dans l'industrie de la construction

Lors du cinquantième congrès annuel de l'Association canadienne de la construction tenu à Ottawa en janvier 1968, on a présenté au public certains travaux effectués lors de l'enquête sur les relations ouvrières dans l'industrie de la construction. Nous donnons ici un résumé substantiel de deux communications. Le texte intégral de toutes les études sera bientôt publié dans un ouvrage en anglais et en français.

PRÉVENTION ET RÈGLEMENT DES CONFLITS DE JURIDICTION

Gérard Dion

Avant d'entreprendre de faire des suggestions sur les moyens à prendre pour prévenir les conflits de juridiction des métiers de la construction, nous croyons qu'il n'est pas inutile de rappeler certaines vérités de sens commun, qui devraient être considérées par tous ceux qu'intéresse le problème que nous étudions.

Remarques générales

La première est celle-ci. Aucune législation, aucun mécanisme ne peut suppléer à la bonne foi, à la bonne volonté. On aura beau échafauder le meilleur système pour prévenir et régler les conflits de juridiction, il ne fonctionnera pas ou fonctionnera mal si les parties, guidées uniquement par un intérêt immédiat, sans considérer le bon sens ni le droit des autres, recourent à la force chaque fois qu'elles le peuvent pour imposer leurs vues.

En second lieu, l'assignation des tâches est toujours susceptible de provoquer des litiges, litiges parfois légitimes. Il est impossible de les éviter tous. Les problèmes sont compliqués et il n'est pas facile de départager le vrai du faux, le juste de l'injuste, sans compter qu'on ne peut refuser à quelqu'un, individu ou groupe, le droit de sauvegarder ses intérêts. Ce serait donc une illusion de prétendre mettre de l'avant une panacée pour régler ce problème.

DION, GÉRARD, professeur à l'Université Laval.

Quelles que soient les solutions proposées, il en est peu qui ont une valeur universelle dans le temps et l'espace. On ne doit jamais oublier qu'il s'agit de problèmes techniques et humains qui sont marqués par des changements constants. Il n'y a pas deux chantiers entièrement semblables; les coutumes varient avec les régions. La découverte d'un nouveau matériau, l'utilisation de nouveaux instruments de travail, l'urgence d'un besoin viennent changer un équilibre et parfois créer un précédent qui remette en question ce qui semblait être stabilisé. Sans doute l'expérience des autres possède une grande valeur tant en ce qui concerne les mécanismes que les pratiques, mais il est extrêmement important d'avoir de l'imagination et un sens de l'adaptation. Ce n'est pas pour rien que périodiquement le problème rebondit et que l'on sent la nécessité de le faire réétudier.

Il est inutile encore de labourer des nuages. Il faut savoir utiliser les ressources que l'on possède en tenant compte des institutions existantes et des personnes en place. C'est seulement à partir de la réalité que l'on peut édifier et il ne faut pas craindre de laisser tomber ce qui pouvait apparaître même aux yeux de tous comme une formule idéale si elle ne fonctionne pas.

La réalité canadienne est assez complexe. Il n'y a aucun doute que nous sommes grandement influencés par ce qui se fait aux Etats-Unis, car la frontière politique qui divise les deux pays n'empêche pas les échanges au plan culturel, technique et industriel.

Et c'est une autre réalité dont on doit tenir compte: au Canada, il n'y a pas une seule législation du travail, on en compte onze, celle du gouvernement du Canada et celle de chaque province. Or l'industrie de la construction, dans sa presque totalité relève de la juridiction provinciale.

Il est assez difficile en abordant la solution à apporter aux querelles de juridiction des métiers de distinguer parfaitement entre la prévention et le règlement. Il est évident que les pratiques et les mesures qui seraient d'une grande efficacité dans la prévention rendraient inutile la mise sur pied de mécanisme de règlement. Mais on sait qu'une telle efficacité est purement utopique. Par ailleurs, les mécanismes de règlement peuvent aussi avoir soit directement ou indirectement un effet préventif.

Au cours de notre enquête tant auprès des employeurs qu'auprès des dirigeants syndicaux nous avons constaté une sincère préoccupation de voir disparaître les conflits de juridiction de métiers, bien que les opinions sont grandement partagées sur l'importance, l'acuité et l'ampleur de ce problème.

Des propositions ont été mises de l'avant, des suggestions ont été faites. Certaines méritent d'être retenues, d'autres, au contraire, nous

ont apparu peu réalistes tenant compte de la nature du problème et du contexte juridique et institutionnel dans lequel nous sommes ici au Canada.

RÉFÉRENCE AU NJBFSJD

Le système actuel d'accords entre les unions et la référence du cas pour règlement au NJBFSJD à Washington est unanimement rejeté par la partie patronale. C'est là une constatation que nous avons faite tant dans nos contacts personnels avec les employeurs qu'à la suite d'un sondage que nous avons effectué auprès des associations de constructeurs à travers le Canada. Sur ce point on est formel et catégorique.

CRÉATION D'UNE SUCCURSALE CANADIENNE DU NJBFSJD

Nous avons eu l'occasion de discuter de cette suggestion à Washington avec le président du NJBFSJD ainsi qu'avec certains dirigeants supérieurs des unions internationales et jamais ils ne permettront que pareil projet se réalise. Ils y voient le danger de démolition complète du mécanisme américain par la multiplication des précédents. Par ailleurs, même s'ils étaient d'accord, des difficultés pratiques insurmontables se présenteraient en raison des différentes juridictions du travail au Canada.

Il ne faut donc pas songer à la création au Canada d'un organisme semblable.

CHANGEMENTS DANS LA STRUCTURE DES SYNDICATS INTERNATIONAUX

Parmi les autres suggestions qui sont faites de temps à autres pour prévenir ou réduire les conflits de juridiction, un certain nombre ont trait à une particularité du régime syndical canadien: l'existence des syndicats de métiers et leurs liens avec les syndicats américains.

Ce n'est pas d'aujourd'hui que, exceptionnellement dans le monde syndical et généralement chez ceux qui sont en dehors, est préconisée la rupture des liens avec les organisations syndicales américaines et la création de syndicats purement canadiens. Pour certains, ce serait un pas considérable de franchi dans le règlement de multiples problèmes. Même s'il n'y a pas de doute que certains problèmes seraient aplanis, nous sommes loin de partager un tel optimisme.

Il en est ainsi pour l'amalgamation des unions de métiers et l'organisation syndicale sur une base industrielle dans l'industrie de la construction. Le type d'organisation syndicale par métiers est sûrement une des causes qui contribuent à accroître les conflits de juridiction. De là à croire que la transformation des unions de métiers en unions indus-

rielles qui engloberaient les travailleurs de tous les métiers extirperait à sa racine ce problème, il y a plus qu'une illusion. Ce serait méconnaître la nature même de l'industrie de la construction et les difficultés inhérentes à l'assignation des tâches.

La création au sein du Congrès du Travail du Canada d'un Département des métiers de la construction, comme il en existe un au sein de l'AFL-CIO, ayant le pouvoir d'émettre au Canada des chartes aux conseils locaux ou régionaux de métiers est une question que l'on discute depuis longtemps.

Jusqu'à aujourd'hui, c'est le Building and Construction Trades Department de Washington qui accorde directement les chartes aux Conseils des Métiers Canadiens. Lors de la création du Congrès du Travail du Canada, en 1956, l'article 12 de la constitution prévoyait l'établissement d'un tel département qui aurait pu permettre de coordonner un peu les activités des syndicats de la construction au niveau canadien.

Mais après dix ans, rien n'a été fait. Et il ne semble pas non plus que cela soit près d'être réalisé.

Dans la recherche d'une solution aux conflits de juridiction des métiers de la construction, quelle que soit le désir que l'on peut entretenir de voir évoluer les structures syndicales, il faut avoir assez de réalisme pour constater qu'à moins d'événement imprévisible elle sera très lente et qu'il n'y aura rien de radical. On ne peut donc pas compter là-dessus pour améliorer la situation. Il vaut mieux chercher ailleurs à partir des structures actuelles.

La prévention des conflits de juridiction

Il serait souverainement injuste de soutenir qu'il ne s'est rien fait jusqu'ici au Canada pour atténuer, réduire et éviter les conflits de juridiction. Depuis longtemps la prévention de ces conflits est une préoccupation sérieuse et constante tant des groupements patronaux que des conseils syndicaux des métiers de la construction, les uns et les autres secondés par les responsables de l'administration publique. Diverses méthodes ont été utilisées avec une efficacité plus ou moins grande selon les lieux, les coutumes et les hommes. Aucune à elle seule ne garantit de résultats. Nous n'avons pas ici la prétention d'innover; tout ce que nous pouvons faire c'est de consigner un certain nombre de procédés qui peuvent avoir leur utilité.

INFORMATION ET ÉDUCATION

Indépendamment des mécanismes à mettre sur pied, il est un travail qui peut et doit être fait par les intéressés. A la base de toute prévention des conflits de juridiction, il y a un problème d'éducation. Si on réus-

sisait à changer les attitudes de ceux qui sont responsables de l'assignation du travail comme des représentants syndicaux il y aurait déjà une grande amélioration. Nous croyons ici que les associations d'employeurs dans l'industrie de la construction et les conseils syndicaux des métiers de la construction ont un rôle important à jouer pour éclairer leurs membres, les sensibiliser au problème et les inciter à le régler. Nous savons que l'Association canadienne de la construction et les représentants internationaux des unions tiennent de temps à autres des réunions consacrées à ce sujet. Il est nécessaire qu'elles se continuent et il est souhaitable qu'elles s'institutionnalisent.

Mais si la conscience du problème est assez claire à ce niveau, cela ne suffit pas: il faut descendre à un niveau inférieur, c'est-à-dire à celui des associations provinciales et locales des entrepreneurs en construction et à celui des conseils syndicaux des métiers de la construction. Des conférences conjointes de ces groupements devraient régulièrement être tenues.

En outre, chacun de ces groupements devrait prendre la peine de sensibiliser ses membres à l'importance du problème. Car ce sont eux qui sont immédiatement impliqués et souvent en sont la cause.

Une étude d'une multitude de cas de conflits de juridiction qui ont donné lieu à des arrêts de travail nous a laissé voir qu'assez fréquemment, à l'origine d'un conflit, il y a eu négligence de la part de l'employeur soit à faire une assignation de travail ou à l'effectuer selon les coutumes admises dans la région. Les Associations locales ou régionales d'entrepreneurs en construction qui sont ou devraient être en contact constant avec les membres peuvent les éclairer, les éduquer et même prévoir des sanctions contre ceux qui sont récalcitrants. Elles devraient avoir à la disposition de leurs membres un service spécial capable de les renseigner et de les aviser dans les problèmes de l'assignation des tâches. Les grandes entreprises devraient prendre soin de se constituer un dossier sur chacun des cas où elles ont été mêlées.

Il en est ainsi pour les conseils syndicaux des métiers de la construction. Dans les cas que nous avons étudiés, les agents d'affaire locaux ou régionaux des syndicats de métiers portent une bonne part de responsabilité des conflits. C'est au Conseil des métiers de la Construction qu'ils peuvent se rencontrer ensemble, clarifier les pratiques locales ou régionales, ajuster leurs points de vue sans attendre qu'un problème se pose et qu'un conflit éclate. Il devrait y avoir moyen tout en respectant une autonomie raisonnable de chacune des unions de s'élever au dessus d'un farouche individualisme. La direction de ces conseils peut jouer un rôle efficace dans l'éducation des agents d'affaire et la surveillance de leur comportement.

CONFÉRENCES CONJOINTES AVANT MISE EN CHANTIERS

Dans les projets de grande envergure, en Colombie Britannique et en Ontario, la tenue de conférences conjointes avant que le chantier soit mis en oeuvre entre syndicats et contracteurs a souvent donné des résultats très satisfaisants. Nous croyons que de telles conférences devraient être encouragées et, chaque fois que c'est possible, organisées.

RESPECT DES PROCÉDURES COURANTES

La procédure admise par tous les groupements d'employeurs et de travailleurs en Amérique du Nord devrait être scrupuleusement observée: a) l'employeur devrait prendre sa responsabilité en faisant l'assignation du travail selon la convention collective, les usages de la région et les décisions ou accords consignés qui lient déjà les unions; b) l'agent d'affaire du syndicat qui n'est pas satisfait avant de prendre action devrait essayer de s'entendre avec son collègue de l'autre union; c) s'ils ne réussissent pas à se mettre d'accord que chacun réfère le cas à son représentant international.

NÉGOCIATIONS RÉGIONALES AU NIVEAU DE L'INDUSTRIE

Si nous envisageons la prévention des conflits de juridiction sous un aspect plus général, nous croyons que la négociation collective devrait s'effectuer non au niveau des chantiers, mais à celui de toute l'industrie dans une région déterminée. Le caractère même de cette industrie appelle ce genre de négociations: multiplicité des employeurs et des syndicats; mobilité des travailleurs d'un chantier à un autre ou d'un employeur à un autre; concurrence entre les employeurs; concurrence entre les travailleurs. Le fait d'amener ensemble ces partenaires pour ajuster leurs divergences est de nature à créer un état de stabilité dans leurs relations mutuelles. La répétition périodique des négociations va à la longue créer un climat de coopération qui, s'il n'empêche pas totalement les conflits, contribuera à les prévenir et à les régler.

EXTENSION JURIDIQUE

Devrait-on, en chacune des provinces, adopter une législation sur le modèle de celle de la province de Québec avec l'extension juridique des conventions collectives au moins pour l'industrie de la construction? On comprendra que nous sommes mal placés pour faire une telle recommandation. Toutefois, si l'on considère les trente-trois années d'expérience du Québec en ce domaine avec les résultats obtenus, nous croyons que tous ceux qui ont à coeur la prévention des conflits de juridiction des métiers de la construction gagneraient à ne pas écarter à la légère cette solution. Le régime des décrets, ainsi que nous l'avons vu précédemment, comprend un ensemble d'éléments qui contribuent à mettre de l'ordre et assurer l'existence de mécanisme pour le faire respecter; il s'applique à tous les employeurs et à tous les salariés d'une région;

il définit les métiers; il fixe par l'émission des cartes de compétence les travailleurs qui auront à les exercer; il prévoit l'existence d'un comité paritaire pour surveiller son exécution. Avec le complément que l'on trouve dans le décret de Montréal, on est en mesure d'affronter les problèmes sans cesse nouveaux que suscite l'assignation des tâches.

Le règlement des conflits de juridiction

Les mécanismes visant le règlement des conflits de juridiction des métiers peuvent être exclusivement d'ordre public et créés par la législation; ils peuvent être exclusivement d'ordre privé ignorés par la loi ou ils peuvent être privés. Pour notre part nous optons pour cette troisième catégorie où l'on trouvera à la fois l'initiative privée secondée par le législateur.

REJET DE L'APPROCHE NÉGATIVE

Ce qu'unaniment l'on semble craindre pour régler les conflits de juridiction des métiers c'est l'usage de la grève. Il est inutile d'insister là-dessus. Remarquons cependant que ce ne sont pas les prohibitions de la grève qui manquent: tant les règlements internes des groupements ouvriers que la législation y pourvoient amplement.

Que peut-on ajouter de plus sous ce rapport des prescriptions légales ou internes dans les syndicats? Pourtant c'est un fait qu'elles ne réussissent pas à empêcher les conflits de juridiction ni même à éviter toutes les grèves. Il ne faut pas minimiser l'importance de ces prescriptions et sans aucun doute elles ne sont pas inutiles, mais il nous apparaît qu'il est illusoire de regarder uniquement de ce côté pour trouver une solution au problème. Il faut chercher ailleurs. Il faut être plus positif. Le mécanisme devra répondre aux critères de simplicité, uniformité, universalité, célérité et équité.

DES COMMISSIONS CONJOINTES AU NIVEAU PROVINCIAL

Nous croyons à l'utilité d'un organisme conjoint établi par les parties à l'échelle provinciale modelé sur le NJBFSJD et supporté par la législation.

Il nous apparaît hors de tout doute que n'importe quel mécanisme doit être établi au niveau provincial et non à l'échelle de tout le Canada ou d'un ensemble de provinces parce que l'industrie de la construction relève surtout de la juridiction du travail des provinces. A moins de modifier la constitution du pays à ce sujet, — ce qui est peu probable — on s'engagerait dans des complications juridiques à n'en plus finir. De plus, c'est au niveau provincial que l'on est le mieux en mesure de tenir compte des conflits de juridiction des métiers à caractère géographique parce que c'est là que s'établissent les coutumes et les prati-

ques locales ou régionales. Sans doute dans le règlement des conflits à caractère professionnel il faudra tendre vers une certaine uniformité mais, comme on le verra plus loin, il y a moyen de la sauvegarder autrement.

D'une façon générale ensuite, il est préférable d'avoir une commission conjointe formée de représentants des parties avec un président impartial permanent plutôt qu'une seule personne, et cela surtout dans les provinces où le nombre de cas de conflits de juridiction des métiers est assez considérable. Il ne faut pas oublier que ce genre de conflits ne peut être réglé d'une façon satisfaisante que si les parties sont sincèrement prêtes à coopérer. Les mesures coercitives ne sont pas inutiles à un certain stage mais elles ont une valeur très relative.

C'est pour la même raison que nous sommes d'avis qu'une telle commission conjointe doit être établie grâce à l'initiative des parties et non imposées directement par la législation. La législation devrait d'une part encourager la création de pareil organisme, comme le fait la Loi des relations du travail de l'Ontario (R.S.O., 1960, ch. 202, art. 66 (7 et 8)) en homologuant ses décisions et directives et, comme le fait la loi Taft-Hartley, en imposant un recours tellement onéreux devant les organismes administratifs et judiciaires que l'on préférera s'en remettre à la commission conjointe. De plus, la législation générale qui existe partout actuellement imposant l'arbitrage obligatoire des conflits résultant de l'application de la convention collective devrait contenir des stipulations particulières à l'industrie de la construction dans les cas de conflits de juridiction. On devrait obliger les parties à désigner au moment même de la signature de la convention un arbitre unique chargé de disposer de ces cas avec l'obligation de rendre une décision dans un très court délai (4 ou 5 jours) à moins de l'accord unanime des parties.

Devrait-on, comme l'a suggéré le rapport Goldenberg préciser que, dans les cas d'assignation de travail, même les travailleurs qui ne sont pas déjà à l'emploi d'une entreprise devraient être soumis à ces mécanismes d'arbitrage? Nous savons que le gouvernement d'Ontario n'a pas retenu cette suggestion. On a craint ouvrir ainsi tous les chantiers de construction à l'immixtion de n'importe quelle union qui voudrait aller faire de l'organisation. Le danger est réel et il n'y a pas de doute qu'au lieu de diminuer le nombre de conflits on pourrait l'accroître. Cependant il nous semble qu'il y aurait au moins la possibilité de donner des pouvoirs aux Commissions conjointes pour disposer de tous les cas qui se présentent et d'écarter les prétentions des unions qui ne sont pas de bonne foi.

Ainsi que le signalait Carl Goldenberg, dans son rapport, les difficultés ne manquent pas devant l'établissement de telles commissions conjointes au Canada. Elles proviennent surtout du fait que les unions sont internationales et que leurs sections canadiennes, tout comme les

conseils de métiers, sont soumises à la même réglementation interne au Canada qu'aux Etats-Unis. Les tâches sont standardisées, les accords consignés (agreements of record) et les décisions consignées (decisions of record) s'appliquent au Canada. C'est donc du côté des unions que peut venir un blocage. Voilà pourquoi il appartient aux représentants des unions internationales de faire un effort sérieux d'imagination et d'esprit civique pour trouver le moyen de concilier la nature et la structure de leurs groupements avec les exigences de la réalité canadienne.

Il nous semble que cette conciliation est possible si le comité conjoint se modèle sur le NJBFSJD et s'il s'inspire de ses principes, de ses procédures et de ses décisions.

Il n'y a pas d'objection à ce que les comités conjoints provinciaux partent de ce qui existe et continuent même d'utiliser les nouvelles décisions consignées car le NJBFSJD n'en émet pas souvent et, dans la plupart des cas, il règle les problèmes particuliers avec la formule: « This action of the Joint Board was predicated upon particular facts and evidence before it regarding this dispute and shall be effective on this particular job only. »

Comme il existe un certain nombre d'entrepreneurs en construction industrielle effectuant des travaux dans plusieurs provinces et que, de leur côté, les unions internationales, du moins, ont à travers tout le Canada des membres soumis aux mêmes constitutions et règlements, il est très important que d'une province à l'autre il y ait une certaine conformité et continuité dans les décisions de même qu'une certaine uniformité dans les procédures. Les gouvernements provinciaux pourraient s'entendre là-dessus et les commissions conjointes provinciales pourraient rester en contact permanent.

Conclusion

Il nous semble, en tout cas, que le chaos actuel ne peut pas se continuer sans préjudice pour les entrepreneurs, les travailleurs, les syndicats et le public. Les mécanismes que nous suggérons tentent de répondre aux critères de célérité, équité, uniformité et simplicité dans le contexte juridique et institutionnel dans lequel nous nous trouvons au Canada. Devant ce problème épineux, la bonne foi, la bonne volonté, un souci du bien général sont indispensables, mais ils ne suffisent pas.

Pour la prévention de ces conflits nous avons vu qu'il était nécessaire qu'un rôle d'information et d'éducation soit joué par les groupements patronaux et syndicaux à tous les niveaux. Nous avons vu aussi que les entrepreneurs devraient prendre leurs responsabilités dans l'assignation du travail et que la procédure courante d'aborder les litiges devrait être scrupuleusement observée par toutes les parties en cause. Les conférences conjointes avant la mise en chantier entre l'entrepreneur

et tous les syndicats qui peuvent être intéressés doivent être encouragées. Nous avons recommandé un régime de négociation collective dans l'industrie de la construction qui englobe tous les employeurs et tous les syndicats d'une région au lieu de négociations multiples au niveau de l'entreprise avec chaque syndicat individuellement. Enfin, sans en faire une recommandation, nous avons fortement insisté sur les résultats d'un système d'extension juridique au point que ce système ne devrait pas être écarté à la légère par ceux qui cherchent à prévenir les conflits de juridiction dans les métiers de la construction.

Pour régler ces problèmes, nous croyons que grâce à l'initiative des parties, devrait être créée dans chacune des provinces une commission conjointe adaptée à notre contexte juridique et institutionnel qui s'inspirerait des principes, des procédures et de l'expérience du NJBFSJD. Mais pour que l'action de pareille commission conjointe soit efficace il est nécessaire qu'elle soit secondée par des mesures législatives appropriées.

Mais rien de constructif ni de progressif ne pourra être fait si, tant du côté des employeurs que de celui des syndicats, on ne sait pas rompre avec certaines traditions d'individualisme forcené et si on ne s'élève pas à des préoccupations de bien général.

RÉSUMÉ DES CONCLUSIONS ET RECOMMANDATIONS

H. Carl Goldenberg
John Crispo

Cette enquête qui est maintenant terminée sauf pour l'édition et la publication définitives des diverses études a porté sur tous les principaux aspects des relations ouvrières dans l'industrie de la construction. Nous avons étudié l'organisation de l'industrie tant du point de vue patronal que salarial ainsi que le régime de relations industrielles qui en est résulté; les modalités et processus établis de négociations collectives et les conventions collectives qui en sont sorties; les cadres juridiques dans lesquels l'industrie évolue; les différends de juridiction; les changements d'ordre technologique; les régimes de sécurité sociale établis par voie de législation ou de négociation; les besoins et méthodes de prévisions et de formation en matière de main-d'oeuvre; les aspects économiques de l'industrie et les mesures de stabilisation; et autres questions connexes.

GOLDENBERG, H. CARL, O.B.E., C.R., président de l'Enquête. CRISPO, JOHN, directeur des recherches de l'Enquête, professeur à l'Université de Toronto.

Nous avons abordé cette enquête d'une façon objective. Nous n'avons pas essayé d'en faire le panégyrique du salariat ou du patronat. Nous avons regardé la réalité et formulé quelques recommandations à partir des faits exposés dans les études. Certaines sont applicables unilatéralement ou de gré à gré par les parties; d'autres le sont par voie législative ou par décision gouvernementale. Quelques-uns des changements ont déjà été proposés à la suite d'autres enquêtes. Si une nouvelle évaluation de la situation amène les mêmes recommandations cela en démontre, à notre avis, la validité. Nous espérons que notre enquête n'en aura pas seulement démontré le bien-fondé, mais que cette fois-ci il y sera donné suite.

L'évolution et les problèmes des différentes industries dans le domaine des relations industrielles varient jusqu'à un certain point d'une industrie à l'autre, mais varient beaucoup plus entre l'industrie de la construction et les autres. Cette différence découle des particularités qui distinguent l'activité de la construction des autres modes de production. De votre industrie, on a affirmé: ¹

« Qu'elle est unique en ce qu'elle produit des biens qui ne peuvent être déplacés d'un endroit à un autre. Il s'ensuit que l'activité de la construction ne saurait se concentrer dans une région... mais qu'elle est dispersée à la manière des besoins qui la font naître. C'est bien cet aspect géographique qui fait que la construction offre un contraste aussi marqué avec la fabrication. En fabrication, l'usine et les travailleurs restent où ils sont alors que le produit se déplace. En construction, par contraste, c'est le produit qui reste en place dans le paysage tandis que l'installation et les travailleurs se déplacent. »

Ces particularités de la construction influent inévitablement sur la nature des emplois. Le professeur John T. Dunlop, autorité reconnue en la matière, a exposé ainsi la situation: ²

« Le lieu d'emploi est en perpétuel mouvement et il n'y a pas deux situations identiques. Les emplois à un chantier sont de durée ordinairement plutôt courte. Les entrepreneurs sont toujours à constituer ou à liquider des organisations ou des équipes de travail sauf pour un nombre restreint d'employés clefs. Les occasions d'emploi varient beaucoup sur les plans saisonnier et géographique et bon nombre de travailleurs réussissent à se déplacer au sein des localités et même d'une région à l'autre. »

Nous savons que tout ceci n'a rien de nouveau pour vous, mais il est parfois bon de se faire rappeler ces choses pour bien saisir les pro-

(1) La Banque Royale du Canada : L'Industrie de la construction au Canada. (Etude préparée en 1956 pour la Commission royale d'enquête sur les perspectives économiques du Canada), page 46.

(2) JOHN T. DUNLOP, « Labour-Management Relations », in Brunham Kelly (ed.), Design and Production of Homes (1959), p. 259.

blèmes qui en découlent. Vous savez que vos relations ouvrières sont conditionnées par l'irrégularité des emplois qui provient elle-même de la nature de votre produit et de votre marché diversifié et instable. Elles sont aussi conditionnées, ces relations ouvrières, par la spécialisation qui règne dans l'industrie et qui fait que la main-d'oeuvre est organisée en corps de métiers. Les particularités de l'industrie de la construction, le besoin fondamental d'une mise en commun de travailleurs spécialisés, et l'instabilité des relations d'emploi, tout cela explique le genre de syndicalisme qui a pris forme dans la construction, le rôle important qu'il y joue et la forme qu'ont prise les négociations collectives.

Devant ces caractéristiques de l'industrie, nous en venons à la conclusion que la législation d'application générale en matière de relations ouvrières ne convient pas aux besoins particuliers de la construction. Par exemple, les éléments négociateurs qu'envisage la loi, règle générale, sont des groupements d'employés réguliers au service d'un seul employeur et occupés à un endroit déterminé à l'année longue. L'emploi dans l'industrie de la construction ne correspond nettement pas à cette description. Il n'a pas de stabilité. Le travailleur passe d'un chantier et d'un employeur à l'autre. Suivant l'ampleur des travaux, la durée de l'emploi varie de quelques jours à quelques mois. La catégorie et le nombre des ouvriers de tel ou tel métier montent ou baissent selon l'évolution des travaux. Il est rare qu'à un moment donné on puisse dire que les hommes de métier occupés en chantier constituent un « effectif normal » au sens où on l'entend dans la fabrication.

Par conséquent, l'élément négociateur et les délais de procédure qui conviennent à la fabrication ne conviennent pas à la construction. À la suite des recommandations du rapport de la Commission royale d'enquête sur les relations ouvrières-patronales dans l'industrie de la construction en Ontario, la Loi ontarienne sur les relations ouvrières contient maintenant un article spécial régissant l'industrie de la construction et une division spéciale du Conseil des relations ouvrières a été constituée sous le nom de Division de l'Industrie de la construction. *Il est recommandé que des dispositions législatives et administratives spéciales du même genre soient adoptées pour l'industrie de la construction dans les autres provinces.*

En outre, indépendamment de l'importance qu'elles revêtent pour l'économie toute entière, comme les relations ouvrières dans la construction sont d'abord et avant tout de la compétence des provinces, *il est recommandé que l'industrie de la construction cherche à obtenir l'uniformisation des dispositions essentielles qui lui sont applicables dans les lois qui concernent les relations ouvrières des différentes juridictions.*

Un des problèmes sous-jacent de l'industrie dans son ensemble et de ses relations industrielles en particulier est l'instabilité qui la caractérise. Bien que la construction soit plus vulnérable aux mouvements cycliques que la plupart des autres industries, nous avons constaté que

ces fluctuations cycliques ont été considérablement aggravées par les politiques gouvernementales destinées à atténuer les problèmes dans les autres secteurs de l'économie. Ces politiques ont produit des effets sur l'industrie de la construction d'abord et ont accentué les hauts et les bas, produisant des effets néfastes sur les relations ouvrières. Le taux irrégulier de croissance qu'a connu la demande de produits de l'industrie contribue aux pressions inflationnistes lorsque l'économie passe à une phase ascendante. *Il est recommandé que les gouvernements au Canada cherchent à assurer une plus grande stabilité au moyen d'un rythme de croissance plus régulier de la demande des produits de l'industrie de la construction en coordonnant et en prévoyant longtemps d'avance et de façon continue les programmes de construction du secteur public.*

Une bonne planification doit reposer sur des faits bien établis. Nous constatons que les renseignements statistiques sur l'industrie de la construction comportent de graves lacunes. Celles-ci ont même multiplié les difficultés auxquelles nous nous sommes heurtés dans la préparation de nos études. *Il est recommandé que le gouvernement fasse le nécessaire pour remédier aux déficiences des renseignements disponibles sur l'industrie de la construction afin de faciliter les analyses nécessaires à la formulation de politiques judicieuses.*

Les produits de l'industrie de la construction, à quelques exceptions près, ne sont pas homogènes. Comme la plupart des ouvrages ou bâtiments que produit l'industrie ont tendance à être différents des autres, les possibilités d'innovations technologiques sont diminuées à cause de l'inévitable dissection par métiers des travaux à entreprendre. Il ne faut pas en conclure qu'il n'y a pas eu de changements technologiques; il suffit de regarder ce qui s'est passé dans le domaine de la préfabrication et des constructions modulaires. Il est souhaitable que les progrès se poursuivent dans le sens des améliorations technologiques et autres. S'ils veulent y parvenir, les entrepreneurs en bâtiment devront repenser leurs attitudes envers leurs travailleurs. En général, la plupart des entrepreneurs n'ont ressenti aucune sorte de responsabilité envers les ouvriers qui étaient victimes de changements technologiques, parce qu'ils n'ont jamais considéré qu'ils étaient obligés de leur fournir un emploi ou un revenu régulier. Ce n'est pas ainsi qu'on pourra promouvoir le progrès technologique. Au contraire, cette attitude pousse les syndicats des métiers du bâtiment à vouloir maintenir les usages et pratiques qui existent déjà et à s'en tenir rigide aux lignes de démarcation entre les métiers peu importe qu'elles soient devenues complètement désuètes. En acceptant les changements, il faut concilier les intérêts légitimes du salariat et du patronat dans un juste équilibre des coûts et des prestations. *Il est recommandé que les parties examinent les progrès réalisés par les autres industries face aux changements technologiques et autres et que toute innovation soit adaptée à l'industrie de la construction de façon à protéger les occasions d'emploi et de revenu du travailleur individuel, avec l'aide de programmes gouvernementaux appropriés en matière de recyclage et de réaffectation.*

Les changements technologiques qui portent sur les matériaux utilisés ou sur les machines de production sont à l'origine des différends de juridiction dans la mesure où les syndicats cherchent à protéger leur emprise sur le métier qui est le leur. L'organisation des métiers du bâtiment en syndicats de métiers est la contrepartie du système de spécialisation par matériaux ou par éléments de produits qui régit l'industrie. La haute fluctuation de la main-d'oeuvre et, par voie de conséquence, l'insécurité de l'emploi font que les syndicats de métiers cherchent à obtenir une plus grande sécurité pour leurs membres. Cette façon de voir est facile à comprendre; mais même si l'on comprend les motifs qui sont à l'origine des prétentions de juridiction, le fait demeure que les grèves qui sont déclarées à l'appui de ces prétentions causent des torts à des tiers qui n'y sont pour rien et nuisent à la réputation du syndicalisme parmi la population.

Le mécanisme qui sert actuellement aux règlements volontaires des différends de juridiction est le National Joint Board for the Settlement of Jurisdictional Disputes à Washington, D.C. Vu les retards et autres inconvénients qui accompagnent les recours à cet organisme de Washington dans le cas des différends survenant au Canada, *il est recommandé que les parties mettent sur pied au Canada un mécanisme propre à assurer le règlement des différends de juridiction.*

Outre un mode praticable de règlement volontaire de ces différends au Canada, la loi devrait pourvoir aux cas où les ajustements volontaires sont impossibles. Aux Etats-Unis, le tribunal de dernière instance est le National Labour Relations Board. En 1966, l'Ontario a conféré ces pouvoirs à la Commission des relations ouvrières. *Il est recommandé que les autres juridictions canadiennes suivent l'exemple de l'Ontario en désignant la Commission des relations ouvrières comme tribunal de dernière instance chargé de décider des différends portant sur la juridiction du travail dans les cas où les parties n'en viennent pas elles-mêmes à un règlement volontaire.*

Lorsque nous recommandons la création d'un mécanisme canadien pour remplacer le mécanisme qui existe aux Etats-Unis, nous nous rendons bien compte que, sauf dans le cas de la C.S.N. à Québec, les syndicats de l'industrie canadienne de la construction sont des syndicats internationaux dont les unions et les conseils de métier fonctionnent en vertu de constitutions semblables dans les deux pays et nous nous rendons compte également de l'uniformisation des tâches. Nous croyons, toutefois, qu'il y a lieu de procéder à une réévaluation de certaines des politiques et pratiques, face aux exigences proprement canadiennes. A cette fin, *il est recommandé que les syndicats des métiers du bâtiment étudient sérieusement la possibilité de créer une contrepartie canadienne du Building Trades Department de l'AFL-CIO aux Etats-Unis.* Il faudrait également songer sérieusement à un réaligement possible des effectifs syndicaux et à la fusion des syndicats dont les juridictions se chevauchent.

L'organisation en syndicat de métiers modelé à toutes fins pratiques sur la spécialisation prédominante des entrepreneurs aboutit à des négociations collectives, métier par métier, entre les syndicats individuels et les associations d'entrepreneurs. A bien des endroits, cette façon de procéder se traduit par une série de règlements où les syndicats qui règlent les premiers risquent la possibilité, sinon la probabilité, de voir les métiers qui règlent plus tard obtenir de meilleures conditions. Ils se livrent donc à une sorte de guerre de position pour éviter d'être déjoués. Les problèmes qu'une telle situation crée en ce qui concerne les relations industrielles de la construction sont mis en lumière par l'amélioration qui tend à se produire chaque fois qu'on adopte un système de négociations avec plusieurs métiers à la fois. Sauf dans le cas particulier du Québec, les négociations multiples restent limitées en majeure partie aux métiers de base, à des petits groupes de syndicats opérant dans des secteurs particuliers de l'industrie et à des ouvrages de grande envergure.

Considérant l'interdépendance des divers métiers travaillant sur un chantier, il est évident qu'un système de négociations indépendantes et consécutives auxquelles participe chaque métier tour à tour peut engendrer des désordres dans l'industrie chaque fois que les conventions sont renouvelables. *Il est recommandé que les parties au contrat dans l'industrie de la construction s'efforcent par tous les moyens d'encourager les négociations multiples et que, à cette fin, on étudie l'opportunité d'une disposition statutaire prévoyant l'accréditation des conseils de syndicats, suivant les désirs de la majorité des travailleurs en cause, afin que leurs désirs l'emportent sur ceux des groupements individuels de travailleurs ou des syndicats qui prétendent avoir juridiction sur eux.*

Nous avons constaté que les associations d'entrepreneurs ne se sont pas révélées, règle générale, pour leurs membres comme étant les agents négociateurs efficaces qu'on avait prévus lorsqu'on leur a confié cette responsabilité. Etant donné que l'industrie de la construction est un des derniers refuges de l'entrepreneur jaloux de sa liberté, il se peut que l'individualisme demeure la caractéristique d'un grand nombre de constructeurs. A certains égards, cet individualisme est souhaitable mais il produit également des effets fâcheux. Il contribue aussi au fait que bien des entrepreneurs ne ressentent pas, envers leurs ouvriers, un sentiment de responsabilité durable, ce qui crée de part et d'autre un manque de loyauté dont les deux parties font les frais. Ce même individualisme porte également de nombreux entrepreneurs à ne pas vouloir s'engager envers leur corps de métier ou envers l'industrie en général. Voilà pourquoi les associations d'entrepreneurs ne jouent pas dans l'industrie un rôle plus constructif.

Afin de permettre à ces associations de jouer le rôle qui leur revient dans le système des relations ouvrières de la construction, *il est recommandé que l'on songe sérieusement à l'opportunité d'une disposition*

statutaire qui prévoirait un système de certification des entrepreneurs semblable au système actuel de certification des syndicats, sous réserve d'une garantie d'admission aux postulants qualifiés et sous réserve également de l'établissement et de l'administration de normes d'admission par un corps public dûment constitué. Cette condition est essentielle pour empêcher que l'on porte atteinte au jeu de la concurrence. La recommandation faite en ce qui concerne l'accréditation des entrepreneurs suppose que l'on aura trouvé une solution aux problèmes administratifs qui se poseront pour protéger les intéressés contre les pratiques restrictives auxquelles le système, on le reconnaît, pourrait se prêter. Il est recommandé de plus que les syndicats restent accessibles à tous les sujets qualifiés.

Vu les particularités de la construction qui distinguent cette industrie des autres formes de production, nous avons recommandé que des dispositions spéciales soient ajoutées aux lois ouvrières, capables de répondre aux besoins de l'industrie. Nous avons également étudié le problème de la mise en vigueur des dispositions législatives s'appliquant à l'industrie. Nous avons constaté que les infractions sont dues à des retards indûs d'ordre judiciaire et procédurier. Par exemple, des grèves illégales sont déclarées à l'occasion de différends causés par des griefs qui, en loi, auraient dû être soumis à l'arbitrage. Cependant, l'arbitrage n'est pas un remède très réaliste si le grief survient dans un chantier de courte durée et si le délai entre la demande initiale d'arbitrage et l'adjudication de la cause promet d'être long. De fait, il se peut fort bien que l'adjudication soit faite alors que le travailleur en cause n'est plus occupé au chantier. Une cause de retard est le choix de l'arbitre. En conséquence, *il est recommandé que toutes les conventions collectives de l'industrie de la construction pourvoient au règlement définitif et obligatoire des griefs, sans arrêt de travail, par un arbitre désigné dans la convention comme étant le seul arbitre pour toute la durée de ladite convention ou choisi parmi une liste d'arbitres nommés dans la convention, et que l'arbitre soit tenu de rendre sa décision dans les cinq jours de la fin des audiences, à moins que ce délai ne soit prolongé avec le consentement des deux parties. Il est en outre recommandé que, comme c'est le cas en Ontario, les décisions arbitrales soient directement exécutoires comme un jugement ou une ordonnance de cour.*

Les retards que comportent les procédures de conciliation obligatoire dans la plupart des juridictions sont une autre cause de grèves illégales. *Il est recommandé : a) que les services de conciliation soient disponibles suffisamment de temps avant l'expiration d'une convention collective pour que la convention puisse être renégociée ou que le mécanisme d'intervention de tiers soit épuisé à la date d'expiration de la convention; b) qu'en règle générale les services d'une commission de conciliation ne soient disponibles qu'à la demande des deux parties; et c) que l'agent conciliateur joue un rôle d'accommodement.*

La Commission des relations ouvrières de l'Ontario a maintenant le pouvoir de rendre des ordonnances « de ne pas faire » dans les cas d'in-

fraction à une directive de la Commission en matière de différends de juridiction. *Il est recommandé que dans chaque juridiction des dispositions spéciales de la Loi sur les relations ouvrières concernant l'industrie de la construction confèrent à la Commission des relations ouvrières les pouvoirs suivants : a) de rendre des ordonnances « de ne pas faire » et des ordonnances « mandatoires » dans tous les cas d'infraction ou de non conformité aux dispositions de la loi ou de toute ordonnance, arrêt, directive ou décision rendue en vertu de la loi, et d'ordonner la rectification des actions ou choses faisant l'objet de plaintes; b) prévoir que dans le cas de non conformité à une telle ordonnance dans un délai fixé par la Commission, l'ordonnance devra être produite au greffe de la Cour suprême, et dès lors elle sera enregistrée de la même façon qu'un jugement ou qu'une ordonnance de la cour et sera exécutoire comme telle; et c) prévoir des sanctions appropriées pour non observation d'une telle ordonnance de la Commission. Il est en outre recommandé que les commissions de relations ouvrières aient une juridiction primaire en matière de pratiques interdites.* Pour permettre aux commissions d'exercer de tels pouvoirs comme il convient, il faudra clarifier la loi concernant le piquetage. Il faut reconnaître également que la composition actuelle des commissions, formées de représentants partisans n'est peut-être pas la plus propice à l'exercice de responsabilités judiciaires plus étendues.

Pour éviter la destruction des liens créés par les négociations collectives par la décision unilatérale d'un employeur constitué en corporation, *il est recommandé que la loi permette que l'accréditation ou la convention collective ou les deux à la fois suivent le travail à l'occasion d'une fusion de l'employeur ou d'une succession, la Commission des relations ouvrières ayant le pouvoir discrétionnaire de concilier les intérêts des employeurs et des syndicats.*

Pour répondre aux besoins particuliers de l'industrie de la construction qui découlent du déplacement des employés d'un chantier à l'autre dans une même région, *il est recommandé que l'accréditation par région et les unités de négociation soient la règle générale et que l'accréditation par chantier soit limitée à certains chantiers de grande portée présentant un caractère spécial. Il est en outre recommandé que la loi pourvoie aux négociations préalables aux travaux, plus particulièrement dans le cas des gros travaux où la main-d'oeuvre est embauchée graduellement.*

J'ai déjà mentionné le grand problème de l'industrie de la construction, celui de son instabilité économique. Ce problème est une source de difficultés dans le domaine des relations ouvrières. Par exemple, le jeu de la concurrence pendant une période de ralentissement économique peut fort bien refouler les salaires et les conditions de travail aussi bien que les bénéfices. Des dispositions législatives protègent les normes ouvrières dans toutes les juridictions depuis la loi générale sur le salaire minimum jusqu'au système de décrets établi en vertu de la Loi des conventions collectives de Québec. Nous avons constaté que dans les cas où le but d'une mesure de normes ouvrières va au-delà de

l'établissement d'un salaire minimum pour inclure la protection de la position compétitive des entrepreneurs prêts à payer des salaires plus généreux, le système des décrets du Québec constitue le meilleur modèle. Il a également permis de réaliser d'autres fins souhaitables. *Il est recommandé que l'industrie de la construction étudie sérieusement le système de décrets prévu par la Loi des conventions collectives de Québec comme moyen efficace d'administrer les normes de salaire de la construction, d'encourager les négociations avec plusieurs métiers et par zones, d'éliminer l'exploitation des ouvriers et, par voie d'entente sur les définitions des métiers, de contribuer à l'élimination des différends de juridiction.* Il faut reconnaître que le système, fondé sur l'autoréglementation, peut laisser la porte ouverte à des pratiques condamnables. *Il est donc recommandé que l'on étudie la possibilité de nommer des représentants publics comme présidents des comités paritaires et des sous-comités importants opérant en vertu de décrets.*

Le rapport sur notre enquête traite d'un certain nombre d'autres questions intéressant l'industrie, plus particulièrement dans les domaines de besoins de main-d'oeuvre, de formation et de régimes de pension et de sécurité sociale.

En matière de formation, l'apprentissage semble encore être le meilleur moyen de préparer les travailleurs à une carrière dans la construction mais le système de l'apprentissage devra être consolidé si l'on veut qu'il réponde de façon plus satisfaisante aux besoins de l'industrie. Evidemment, il faudrait fonder un tel système d'apprentissage revivifié sur des prédictions plus sûres en matière de main-d'oeuvre.

Pour ce qui est des régimes de pension et de sécurité sociale, le problème est d'en élargir la portée suffisamment pour tenir compte des déplacements nécessaires d'ouvriers entre les entrepreneurs et les chantiers. Dans l'idéal, il faudrait pour y parvenir établir une caisse centrale administrée conjointement à l'échelle de l'industrie, mais la consolidation des régimes locaux de pension et de sécurité sociale sur une base régionale, comme c'est le cas à Montréal ou à Vancouver, est une solution plus réaliste. Cette consolidation permet non seulement de profiter des avantages de l'achat en bloc et des économies de frais, mais elle facilite également l'intégration des régimes privés de sécurité sociale aux régimes publics.

J'ai maintenant résumé les principales conclusions de l'enquête et les recommandations qui en découlent. Il est évident que le système des relations ouvrières et des négociations collectives dans votre industrie est complexe et ne peut être représenté de façon claire et logique. Il y a d'importants changements à apporter. Certains changements pourront être effectués par voie de législation et par décision gouvernementale. D'autres dépendront de l'initiative des parties en cause. A défaut d'une telle initiative, il est inévitable que le gouvernement intervienne pour protéger l'intérêt public. Comme il est désirable que les parties trouvent

les solutions à leurs propres problèmes, il est recommandé que le salariat et le patronat de l'industrie de la construction établissent un mécanisme qui prenne la forme d'un conseil national conjoint ou de conseils régionaux ou provinciaux conjoints, à titre permanent, dont le rôle serait d'étudier conjointement et d'apporter les améliorations essentielles au système des relations industrielles dans la construction et de régler toutes questions connexes.

En guise de conclusion, nos remerciements vont à tous ceux qui ont coopéré à cette oeuvre. Aucun d'eux, cependant, ne porte de responsabilité pour l'interprétation que nous avons faite de leurs constatations ni pour les commentaires, conclusions et recommandations que nous en avons tirés. Nous voulons parler du Comité de direction qui représente le patronat et les syndicats; des auteurs des études; de M. Peter Stevens, notre dévoué secrétaire; de l'Association Canadienne de la Construction, qui a commandité l'enquête et qui a pris à sa charge la publication éventuelle des études en un volume qui sera son oeuvre du Centenaire. A son honneur, nous devons dire qu'elle n'a jamais cherché à influencer de quelque façon que ce soit nos conclusions. La coopération dont le patronat et les syndicats ont fait preuve au sein du Comité de direction pendant les deux années qu'a duré cette enquête augure bien pour l'avenir.

THE CANADIAN INQUIRY ON CONSTRUCTION LABOUR RELATIONS

At the Fiftieth Annual General Meeting of the Canadian Construction Association held in Ottawa, January 1968, were presented to the public some studies undertaken by the Canadian Inquiry on Construction Labour Relations. We give here a substantial résumé of two communications. The full text of all the studies will soon be available in a book published in French and English.

Jurisdictional Disputes in the Construction Industry

DION, GÉRARD, Professor at Laval University.

Before attempting to suggest ways and means of preventing jurisdictional disputes in the construction trades, we think it might be useful to state a few common sense truths for the consideration of those who are concerned with the problem under study.

In the first place, no legislation or machinery is a substitute for good faith or goodwill. No matter how efficient a system is set up to prevent or settle jurisdictional disputes, it will not work or at least it will not work properly if the parties think only of themselves, ignore the rules of common sense and the rights of others and are always resorting to force to assert their views.

In the second place, work assignment will always be a source of potential and sometimes legitimate conflict. This cannot always be avoided. Because of the complexity of the problems involved, it is not easy to distinguish between truth and untruth or between fairness and unfairness. No individuals or group of individuals should be denied the right to safeguard their interests. No solution to this problem can therefore pretend to be a cure-all. This would be an illusion.

Whatever solutions are suggested, few are of universal value in space and time. We must never forget that we are dealing with constantly changing technical and human problems. No two job sites are identical and practices are subject to regional variations. The discovery of a new material, the use of new tools, an urgent need may upset conditions and sometimes create a precedent which will necessitate a reappraisal of what seemed to be a stable situation. While the experience of others is undoubtedly of great value when it comes to procedures and practices, imagination and adaptation are also extremely important. When a problem comes up periodically for re-examination there must be a reason.

There must be no wasted efforts. All available resources must be used with due regard to existing institutions and persons holding office. Solutions must be based on hard facts and there must be no hesitation to discard what may have generally appeared to be an ideal formula if it doesn't work.

The Canadian scene is rather complex. Admittedly, we are greatly influenced by what goes on in the United States inasmuch as the political boundary between the two countries does not prevent cultural, technical or industrial exchanges.

Another fact must be taken into account. In Canada, we do not have one labour legislation but eleven: that of Canada and that of each province. Now, the construction industry for the most part is under provincial jurisdiction.

In seeking a solution to jurisdictional disputes among trades it is very difficult to distinguish clearly between prevention and settlement. Obviously, if good and efficient preventive practices and measures could be found, the establishment of a settlement machinery would become unnecessary. But such efficiency is known to be impossible. On the other hand, settlement procedures may also help to prevent disputes either directly or indirectly.

In the course of our investigation, we found that employers as well as union leaders were eager to put an end to jurisdictional disputes among trades, although they held widely different opinions regarding the importance, seriousness and scope of the problem. Some of the proposals and suggestions made deserve consideration, but others are unrealistic, given the nature of the problem and the Canadian legal and institutional context.

Appeals to the NJBFSJD

The present system of union agreements and appeals to the NJBFSJD in Washington is unanimously rejected by employers. This was made clear to us in the course of our personal contacts with employers and in the replies received to a questionnaire that was sent to construction associations across Canada. On this point the answers were categorical.

Creating a Canadian Branch of the NJBFSJB

Having had an opportunity to discuss this suggestion in Washington with the chairman of the NJBFSJD and with senior officials of the international unions we can say that they will never allow it. They fear that too many precedents will disrupt the whole American procedure. But even if they agreed, the different labour jurisdictions in Canada would in actual practice present insurmountable difficulties.

The creation of such a body in Canada is therefore out of the question.

Organizational Changes of International Unions

Among other suggestions offered from time to time to prevent or reduce jurisdictional disputes, some have to do with a characteristic of Canadian trade unionism, i.e. the existence of craft unions and their ties with American unions.

The view that all ties with American unions should be cut and that purely Canadian unions be set up has long been held, exceptionally by the labour people and generally by others. Some feel that this would be a great step forward towards the solution of many problems. There is no doubt that certain problems would thus be removed but we do not share such optimism.

The same is true of the amalgamation of the craft unions and the organization of industrial unions in the construction industry. The present type of union organization by crafts is surely one of the factors contributing to the spread of jurisdictional disputes. We would be deluding ourselves and mistaking the very nature of the construction industry as well as the difficulties of work assignment if we were to believe that the problem could be solved by the simple process of substituting multi-trade industrial unions for craft unions.

The setting up of a Construction Trades Department within the Canadian Labour Congress, such as exists in the AFL-CIO, with the power to issue charters to local and regional councils in Canada is a matter that has been under discussion for a long time.

Until now, charters of Canadian Trades Councils have been issued directly by the Building and Construction Trades Department in Washington. When the Canadian Labour Congress was established, in 1956, section 12 of the Constitution provided for the setting up of such a department to permit co-ordination of construction union activities in Canada. Ten years have passed and nothing has been done. It does not appear as though anything were about to be done.

In looking for a solution to jurisdictional disputes among the construction trades, the fact must be recognized that any evolution in union structure, however desirable, will come very slowly and that unless unforeseen developments occur no radical change is to be expected. No such evolution can therefore be counted on to improve the situation. It is better to look elsewhere and use the structures now in existence.

PREVENTION OF JURISDICTIONAL DISPUTES

It would be supremely unfair to contend that in the past nothing was done in Canada to lessen, reduce or avoid jurisdictional disputes. Employer groups and building trades councils with the support of the responsible public officials, have long been giving serious and continuing consideration to the prevention of such disputes. Various methods have been used more or less successfully depending on place, custom and men. We lay no claim to new ideas; all we can do is to try to record a number of useful procedures.

Information and Education

Apart from any procedure, there is a job that can and must be done by those concerned. The prevention of jurisdictional disputes is basically a problem of education. A change of attitude in those responsible for work assignment and in union representatives would in itself be a great improvement. We feel that employer associations in the construction industry and building and construction trades councils can play an important role in educating their memberships, making them aware of the problem and finding solutions. We know that from time to time the Canadian Construction Association and the international union representatives hold meetings on the subject. Such meetings must continue and should be institutionalized.

But while the problem is rather well understood at that level, this is not sufficient. Lower levels must be reached, those of provincial and local building contractors' associations and building and construction trades councils. These groups should hold regular joint conferences.

Furthermore, such groups should take it upon themselves to awaken their memberships to the importance of the problem inasmuch as they are directly involved and are often at fault.

A study of a large number of cases where work stoppages resulted from jurisdictional disputes revealed that quite often the trouble started when the employer failed to make a work assignment or did not make it in accordance with local practice. Local or regional contractor associations who are or should be in constant touch with their memberships can enlighten and educate them and even take action against those who do not co-operate. As a special service, they should inform and advise their members on work assignment problems. Larger firms should keep a file for each case in which they have been involved.

The same holds true for the building and construction trades councils. In the case studies, a good deal of the responsibility for the disputes must be borne by local or regional business agents of the unions. At meetings of the building and cons-

truction trades council they have an opportunity to get together define local and regional practices and adjust their views before a problem or a dispute arises. While respecting the reasonable autonomy of each union, it should be possible to rise above an attitude of rugged individualism. Council officers can do much to educate their business agents and supervise their conduct.

In addition to the activities of employer and labour organizations in the field of education, other measures have been experimented with good results.

Pre-construction Joint Conferences

Joint conferences between unions and contractors prior to the start of large-scale projects in British Columbia and Ontario have had very satisfactory results. We believe that such conferences should be encouraged and organized wherever possible.

Compliance with Current Practices

The procedure accepted by all employer and labour organizations in North America should be scrupulously observed: a) the employer should assume his responsibility by assigning work in accordance with the collective agreement, regional practice and decisions or agreements of record which are binding on the unions; b) where the business agent of the union is not satisfied, he should not take action before trying to reach an agreement with his colleague of the other union; c) if they fail to reach an agreement, each should refer the case to his international representative.

Regional Bargaining at Industry Level

If we consider the prevention of jurisdictional disputes in more general terms, we believe that collective bargaining should not be carried on for individual projects but on an industry-wide basis in a given region. The very nature of the industry calls for such bargaining: multiplicity of employers and unions; mobility of workers between job sites and employers; competition between employers; competition between workers. By bringing these partners together to iron out their differences it is possible to introduce an element of stability in their mutual relationships. Also, by holding bargaining sessions periodically it is possible to establish in the long run an atmosphere of co-operation which, though it will not eliminate all disputes, will contribute to their prevention and settlement.

Juridical Extension

Should every province adopt legislation modelled on that of the Province of Quebec, including the juridical extension of collective agreements at least for the construction industry? As will be readily understood, we may not be in the best position to make such a recommendation. However, considering the results obtained during the thirty-three years of experience Quebec has had in this field, we believe that this solution should not be dismissed lightly by those truly concerned with preventing jurisdictional disputes in the construction industry. As noted previously, the decree system comprises a set of provisions which contribute to order while

providing for an enforcement procedure ; it is applicable to all employers and wage earners in a region ; it defines trades ; it qualifies tradesmen through issuance of competency cards ; it provides for joint committees to supervise its application. As supplemented by the Montreal decree, the system makes it possible to meet the ever-changing problems of work assignment.

SETTLEMENT OF JURISDICTIONAL DISPUTES

Procedures for the settlement of jurisdictional disputes among trades may be entirely of a public nature and established by statute ; of an entirely private nature and ignored by the law ; or a combination of legislative action and private initiative. As far as we are concerned, we favour the latter solution where, in the end, private initiative is supported by the legislator.

Rejection of the Negative Approach

The use of strikes as a means of settling jurisdictional disputes seems to be unanimously feared. There is no need to insist on this. It is noted, however, that strikes are widely banned by both internal union regulation and labour legislation.

What more can be added by way of legal or internal union prohibitions ? The fact is that they do not prevent jurisdictional disputes or even strikes from happening ; We do not under-estimate the importance of regulations or doubt their usefulness, but we would be labouring under an illusion if we were to seek a solution to the problem on that basis only. We will have to look elsewhere and be more realistic. The procedure suggested will have to meet the standards of simplicity, uniformity, universality, speed and equity.

Joint Commissions at the Provincial Level

We believe in the usefulness of a joint body established by the parties at the provincial level on the model of the NJBFSJD, and supported by legislation.

There is no doubt in our mind that if any procedure is to be established, it should be at the provincial level and not for the whole of Canada or for a group of provinces, since the construction industry falls mainly under the jurisdiction of the provinces. Unless the constitution of this country is changed in this respect — and there is little probability of this — it would lead to endless complications. Furthermore, jurisdictional disputes of a geographical nature can best be handled at the provincial level because that is where local or regional customs or practices are established. In the settlement of disputes of a professional nature, it will no doubt be necessary to aim at a certain uniformity but, as will be seen later, there is another way of safeguarding it.

Again, as a general rule, it is better to have a joint commission made up of representatives of the parties with a permanent and impartial president, rather than one single person, especially in provinces with a substantial number of jurisdictional disputes. It must be remembered that only if the parties are sincerely willing to co-operate can disputes of this type be settled satisfactorily. Coercive measures, although useful at a certain stage, have a very relative value.

For the same reason, we feel that such a joint commission should be established on the initiative of the parties and not directly by legislation. Legislation should encourage the establishment of a body of this nature, as does the Labour Relations Act of Ontario (R.S.O. 1960, Ch. 202, Section 66(7)), by enforcing its decisions and orders and, as does the Taft-Hartley Act, by providing for such a burdensome procedure of appeal to administrative and judicial bodies that the parties will prefer to accept the joint commission's decision.

Furthermore, special provisions regarding jurisdictional disputes in the construction industry should be included in the general legislation now found everywhere under which conflicts arising from the administration of collective agreements are required to be settled by arbitration. At the time the agreement is signed, the parties should be forced to designate a sole arbitrator whose duty would be to decide such cases in a very short time (4 or 5 days), except where the parties are in unanimous agreement.

Should there be a stipulation, as was suggested by the Goldenberg Report, that in cases of work assignments even workers not already in the employ of a contractor shall be subject to such arbitration machinery? We know that the Ontario Government did not accept this suggestion for fear that all construction sites would be left open to unions bent on organizing them. The danger is real and there is no doubt that this could increase rather than decrease the number of disputes. It seems to us, however, that it should at least be possible to empower joint commissions to dispose of all the cases that come up and reject claims from unions that are not of good faith.

As Carl Goldenberg noted in his report, the establishment of such joint commissions in Canada raises much difficulty. This is mainly because unions are international and their Canadian sections, as well as the trades councils, are subject to the same internal control in Canada as in the United States. Assignments are standardized. Agreements of record and decisions of record apply in Canada. Consequently, it is from the unions that opposition can come. It is up to the representatives of international unions, therefore, to show enough imagination and public spirit to find a way of reconciling the nature and structure of their organizations with the facts of Canadian life.

It seems to us that such reconciliation is possible if the joint committee is modelled after the NJBFSJD and is guided by the latter's principles, procedures and decisions.

There is no objection to the provincial joint committees starting with what exists already and even continuing to use the new decisions of record. The NJBFSJD does not issue them very often and in most cases individual problems are decided with the following proviso: « This action of the Joint Board was predicated upon particular facts and evidence before it regarding this dispute and shall be effective on this particular job only ».

Since a number of industrial construction contractors operate in several provinces and international unions, at least, have members in all parts of Canada, who are subject to the same constitutions and regulations, it is very important that from

one province to another there be a degree of similarity and continuity in the decisions and of uniformity of procedures. The provincial governments could agree on this and the provincial joint commissions could have permanent liaison with one another.

CONCLUSION

In any event, it seems to us that the present confusion cannot continue without harming contractors, workers, unions and the public. We have attempted to suggest procedures that meet the standards of speed, equity, uniformity and simplicity in the legal and institutional context of Canada. The solution of this difficult problem rests essentially on good faith, goodwill and concern for the public interest but these are not sufficient.

In order to prevent such disputes from arising, we have seen that the employer and labour groups at all levels will have to carry out information and education programs. We have seen also that contractors should assume their work assignment responsibilities and that current practices for the handling of disputes should be strictly adhered to by all parties. Joint conferences before a project is started should be encouraged between the contractor and all the unions involved. We have recommended a collective bargaining system for the construction industry which would encompass all employers and unions in a given area, instead of multiple bargaining with each union individually for a project. Finally, without making a recommendation, we have emphasized that the results obtained with a juridical extension system are such that such a system should not be discarded lightly by those seeking to prevent jurisdictional disputes in the construction trades.

To solve these problems, we believe that the parties should take the initiative of setting up a joint commission in each province adapted to our legal and institutional concept and guided by the principles, procedures and experience of the NJBFSJD. For such a joint commission to work efficiently, however, it must be supported by appropriate legislative measures.

But nothing constructive or progressive can be done unless employers as well as unions break with certain traditions of fierce individualism and rise to the challenge of fostering the good of the community.

Summary of Conclusions and Recommendations

GOLDENBERG, H. CARL, O.B.S.,
C.R., Chairman of the Inquiry.

CRISPO, JOHN, Director of Research,
Professor at Toronto University.

This inquiry which is now completed, except for the final editing and publication of the individual studies, has covered all major aspects of labour relations in the construction industry. We have looked into the organization of the industry on both the management and the labour side and the industrial relations system which

has resulted from it; the established collective bargaining processes and patterns and the resulting collective agreements; the legal framework within which the industry operates; jurisdictional disputes; technological change; legislated and negotiated benefit plans; manpower forecasting and training requirements and methods; economic aspects of the industry and stabilization policies; and related matters.

We have approached this inquiry objectively. We have not attempted to make a case for labour or for management. We have looked for the facts and, on the basis of the facts set out in the studies prepared for the inquiry, certain recommendations are made. Some of these can be implemented by the parties unilaterally or by agreement; others require legislation or other governmental action. Some of the suggested changes have been recommended by other inquiries. The fact that a re-assessment of the situation leads again to recommendations made in the past shows, in our opinion, that these must have validity. We hope that our inquiry will not only have shown their validity but will at this time also lead to appropriate action.

While there is some degree of variation in the industrial relations patterns and problems of different industries, the variations between the construction industry and most other industry are far greater. This arises from the special characteristics which distinguish construction activity from other forms of production. It has been said of your industry that : ¹

« It is unique in producing goods which cannot be transferred from one place to another. Therefore construction activity cannot be concentrated in any small area... but must be as dispersed as the needs which arise for it. It is this geographical aspect which sharply differentiates construction from manufacturing. In manufacturing, the plant and the workers remain where they are while the product moves. In contrast it is the product of construction which remains a permanent feature of the landscape while the plant and workers move. »

These special characteristics of construction inevitably affect the nature of employment. Professor John T. Dunlop, a leading authority, has described the situation in these words : ²

« Place of employment continually shifts, with no two situations identical. Jobs at any one site are usually of quite limited duration. Contractors are continually in the process of creating or liquidating job organizations and working crews, except for a limited number of key personnel. Job opportunities vary a great deal both seasonally and geographically, and large parts of the work force are able to move about within localities and even between areas. »

We are aware that this is not new to you. But sometimes it is well to be reminded of the facts we know in order to appreciate the problems they create. You know that your labour relations are affected by irregularity of employment which flows from the nature of your products and your diverse and unstable market.

(1) The Royal Bank of Canada, *The Canadian Construction Industry*. (A study prepared for the Royal Commission on Canada's Economic Prospects, 1956.) p. 46.

(2) JOHN T. DUNLOP, « Labour-Management Relations », in Burnham Kelly (ed.), *Design and Production of Homes* (1959), p. 259.

They are also affected by the fact that your industry operates on the principle of specialization, which is reflected by the organization of the work force by crafts. The special characteristics of the construction industry, the basic need for an available pool of skilled labour, and the unstable employment relationship account in large part for the type of construction trade unionism which has developed, the major role which it plays, and the form which collective bargaining has taken.

Considering these special characteristics, we find that labour relations legislation of general application is not appropriate to the requirements of the construction industry. For example, the bargaining unit generally envisaged by such legislation is a group of regularly employed persons engaged by a single employer and working at a particular location throughout the year. Construction employment clearly does not fit this picture. It has no stability. The worker moves from job to job and from employer to employer. The duration of his employment may range from a few days to a number of months, depending on the size of the project. The class of craftsmen and the number employed in any particular craft will rise and fall as the job progresses. There is rarely any period of time during which the number of employees in some of the crafts on a construction project can be said to constitute a « normal work force », in the sense in which the term is used in manufacturing.

Accordingly, the bargaining unit and the procedural delays appropriate to manufacturing are not appropriate to construction. On the basis of the recommendations of the report of the Royal Commission on Labour-Management Relations in the Construction Industry of Ontario, the Ontario Labour Relations Act now contains a special section governing the construction industry and a special division of the Labour Relations Board is now constituted as the Construction Industry Division. *It is recommended that similar special legislative and administrative provisions for the construction industry be adopted in the other provinces.*

Moreover, since, notwithstanding their importance to the economy as a whole, construction labour relations fall primarily within the jurisdiction of the provinces, *it is recommended that the construction industry should seek substantial uniformity in the basic provisions applicable to it in the labour relations statutes of the different jurisdictions.*

Underlying many of the problems of the industry as a whole and its industrial relations in particular is the instability that characterizes it. While construction is more vulnerable to cyclical movements than most other industries, we find that the cyclical fluctuations have been considerably aggravated by government policies designed to smooth out developments in the rest of the economy. These policies have operated primarily on the construction industry and have accentuated its ups and downs, with injurious effects on its labour relations. The irregular rate of growth in the demand for the industry's products is an underlying cause of inflationary pressures during an economic upturn. *It is recommended that governments in Canada should seek to ensure stability through a more even rate of growth in the demands for the products of the construction industry by co-ordinating and scheduling public construction expenditures on a continuing basis for an extended period ahead.*

Proper planning must be based on adequate facts. We find serious gaps in the available statistical information on the construction industry. These have presented difficulties in the preparation of our studies. *It is recommended that government take measures to remedy the deficiencies in factual information on the construction industry in order to facilitate analyses necessary for the formulation of policy.*

The products of the construction industry, with some exceptions, are not homogeneous. Reflecting the fact that most of the units it produces tend to be unique, the industry remains one in which the scope for technological innovation is lessened by the inevitable craft or trade elements in the various parts of the jobs which must be undertaken. This does not mean that there has been no technological change: we have only to point to progress in the areas of pre fabrication and modular standardization. Further progress in the direction of technological and other change is desirable. To achieve this, building contractors must adopt new attitudes towards their workers. Most contractors have generally felt little or no responsibility towards workers who might be adversely affected by change because they have never felt any obligation to provide them with regular employment or income. This does not help promote technological progress. On the contrary, it strengthens building trade unions in their determination to maintain existing work practices and to cling rigidly to their trade demarcation lines, however irrelevant these may have become. If change is to be accepted, the legitimate interests of both labour and management in a proper balancing of the costs and benefits must be reconciled. *It is recommended that the parties examine the progress made by other industries in meeting the challenge of technological and other change and that these innovations be adapted to the construction industry to protect the individual worker's employment and income opportunities, with the assistance of appropriate government manpower training and relocation programmes.*

Technological changes involving a change in materials used or in the machinery for production are a cause of jurisdictional disputes as unions seek to protect their craft jurisdiction. The craft union structure of the building trades is the counterpart of the system of specialization by material or product component under which the industry operates. In a labour market with a high rate of turnover and, therefore, a low degree of security of job tenure, the crafts seek to achieve more security for their members. This is understandable but while it is well to understand the underlying reasons for jurisdictional claims, the fact remains that strikes to enforce such claims cause damage to innocent third parties and do not promote labour's public image.

The machinery presently available for the voluntary settlement of jurisdictional disputes is the National Joint Board for Settlement of Jurisdictional Disputes in Washington, D.C. Considering the delays and other inconveniences involved in the submission of Canadian disputes to a board sitting in Washington, *it is recommended that the parties establish appropriate machinery in Canada for the settlement of jurisdictional disputes.*

In addition to a workable method of voluntary adjustment of such disputes in Canada, the law should provide for cases where voluntary adjustment cannot be affected. In the United States the final authority lies with the National Labour

Relations Board. In 1966 Ontario conferred such authority on its Labour Relations Board. *It is recommended that other jurisdictions in Canada should follow the Ontario example by designating the Labour Relations Board as the ultimate authority for the determination of disputes over jurisdiction of work where the parties fail to reach a voluntary settlement among themselves.*

In recommending the creation of Canadian machinery to replace existing United States machinery we appreciate the fact that, except for the C.N.T.U. in Quebec, the unions in the Canadian construction industry are international, with locals and building trade councils operating under similar constitutions in the two countries, and that the tasks are standardized. We believe, however, that a reassessment of some policies and practices in terms of Canadian requirements is desirable. To this end *it is recommended that the building trade unions give serious consideration to the formation of a Canadian counterpart of the A.F.L.-C.I.O. Building Trades Department in the United States.* Serious considerations must also be given to a realignment of union forces and the merger of unions with overlapping jurisdictions.

The craft union structure in the industry, patterned, in effect, on the prevailing trade specialization of contractors, leads to collective bargaining on a trade-by-trade basis between individual unions and associations of contractors. In many communities this results in a series of settlements in which unions that settle first risk the possibility, if not the likelihood, that trades which settle later will negotiate better terms. As a consequence, there is a constant juggling for position to avoid being out-manoeuvred. That this situation creates problems for the construction industrial relations system is evidenced by the improved relations that tend to emerge when multi-trade bargaining is introduced. Except for the special situation in Quebec, however, multi-trade negotiations remain confined for the most part to the basic trades, to small groups of unions in particular sectors of the industry, and to major projects.

Considering the inter-dependence of the various crafts on a construction project, it is clear that a system of consecutive independent bargaining by each craft can produce disorder in the industry whenever agreements are subject to renewal. *It is recommended that every effort be made by the parties in the construction industry to encourage multi-trade and multi-party bargaining and that, to this end, consideration should be given to a statutory provision for the certification of councils of trade unions on the basis of the wishes of the majority of the workers involved so that their wishes will prevail over those of individual groups of tradesmen or the unions claiming jurisdiction over them.*

We find that contractor associations have not generally proven to be the effective negotiating agent for their members that was envisaged when they assumed the responsibility. It may be that, because the construction industry is one of the last refuges of the free-wheeling entrepreneur, individualism is still a marked characteristic of many contractors. This individualism is desirable in some ways but it also produces adverse effects. On the one hand, it contributes to the absence of a feeling of any continuing obligation by many contractors towards their workers, with a resulting lack of loyalty which is costly to both. On the other hand, individualism also leads many contractors to be equally neglectful of any commitment

towards their trade as a whole or towards the industry in general. This is a reason why contractor associations do not play a more constructive role in the industry.

To enable these associations to play a more effective role in the construction labour relations system, *it is recommended that serious consideration be given to statutory provision for a contractor accreditation scheme analagous to the existing union certification system, subject to a guarantee of freedom of entry to qualified applicants and to the establishment and administration of entrance qualifications by a duly constituted public body.* This proviso is essential to prevent anti-competitive practices. The recommendation for contractor accreditation is conditional upon a solution of the administrative problems which would be faced to assure effective protection against restrictive practices to which the scheme could admittedly lend itself. *It is further recommended that the unions remain open to qualified entrants.*

Considering the special characteristics of construction which distinguish it from other forms of production, we have recommended special provisions in labour relations legislation to meet the requirements of the industry. We have also considered the problem of enforcement of the legislation applicable to the industry. We find reasons for infractions in undue legal and procedural delays. For example, there are illegal strikes over grievance disputes which under the law should have been submitted to arbitration. But arbitration does not offer a very realistic remedy if the grievance occurs on a job of short duration and there is likely to be a lengthy delay between the initial request for arbitration and the rendering of the award. The award may in fact be rendered when the worker concerned is no longer on the job. Delays in the choice of arbitrator or arbitrators are one cause. Accordingly, *it is recommended that all collective agreements in the construction industry should provide for the final and binding settlement of grievances, without stoppage of work, by an arbitrator designated as sole arbitrator in the agreement for its duration or selected from a panel of arbitrators named in the agreement, and that the arbitrator be required to make his award within five days from the termination of the hearings, unless the period is extended with the consent of both parties. It is further recommended that, as in Ontario, arbitration awards should be enforceable directly as a judgment or order of a court.*

Delays involved in the compulsory conciliation procedures that still prevail in most jurisdictions are another cause of illegal strikes. *It is recommended that a) conciliation services be made available sufficiently far in advance of the termination of a collective agreement that the agreement can be renegotiated or the machinery of third party intervention by exhausted by the date of the termination of the agreement ; b) as a general rule, the services of a conciliation board be available only at the request of both parties ; c) the conciliation officer perform an accommodative function.*

The Ontario Labour Relations Board is now empowered to issue cease and desist orders in cases of violation of a direction of the Board in the matter of jurisdictional disputes. *It is recommended that construction industry special provisions of labour relations legislation in each jurisdiction should confer on the labour relations board powers a) to issue cease and desist and compliance orders in all cases of violation of or failure to comply with any provisions of the Act or*

of any order, determination, direction or ruling made under the Act, and to order rectification of the acts or things complained of; b) to provide that in case of failure to comply with such an order within a period fixed by the Board, the order should be filed in the office of the Supreme Court, whereupon it shall be entered in the same way as a judgment or order of the court and be enforceable as such; and c) to provide appropriate penalties for failure to comply with such an order of the Board. It is further recommended that the labour relations boards should have primary jurisdiction in the matter of unfair labour practices. It is recognized that to enable the boards to exercise such powers properly, a clarification of the law of picketing is required. It is also recognized that the present composition of the boards, with partisan representatives, may not be appropriate to the discharge of wider judicial responsibilities.

In order to avoid destruction of a collective bargaining relationship by the unilateral action of the corporate employer, it is recommended that the law should allow the certification or the collective agreement or both to follow the work on employer merger or succession, with discretionary power in the labour relations board to reconcile the interests of employers and unions.

To meet special requirements of the construction industry arising from the fact that employees of an employer move from projects to project in an area, it is recommended that area certification and bargaining units should be the general rule and that project certification should be restricted to long-range projects of a special nature. It is further recommended that the law should provide for pre-project negotiations, especially on large projects where there is a gradual build-up of the labour force.

I have already made reference to the major problem of the construction industry: its economic instability. This creates particular difficulties in its labour relations. For example, competitive pressures during an economic downturn may seriously depress wages and working conditions as well as profits. There is legislation to protect labour standards in all jurisdictions ranging from the enactment of a general minimum wage to the decree system under the Quebec Collective Agreement Act. We find that where the purpose of a labour standards policy goes beyond the establishment of a minimum wage to include protection of the competitive position of contractors willing to pay more generous rates, the Quebec decree system is the best model. It has also served to attain other desirable ends. It is recommended that the construction industry give serious consideration to the decree system under the Collective Agreement Act of Quebec as an efficient means for administering construction wage standards, encouraging multi-trade and zonal bargaining, eliminating exploitation of labour, and, by agreement on definitions of trades, serving to eliminate jurisdictional disputes. It is recognized that the system based on self-regulation may open the door to undesirable practices. It is therefore recommended that consideration be given to the appointment of public representatives as chairmen of parity committees and of important sub-committees operating under decrees.

The report of our inquiry deals with a number of other matters of concern to the industry, more particularly manpower requirements and training and pension and welfare plans.

In the area of training, apprenticeship appears to remain the most effective means to prepare workers for a career in construction but, to meet the needs of the industry more adequately, the apprenticeship system must be strengthened. Such a revitalized system would clearly have to be based on more reliable manpower forecasts.

In the matter of pension and welfare plans, there is the problem of broadening their base sufficiently to cover the necessary movement of workers both between contractors and between job sites. Although ideally this would entail a central jointly-administered funding arrangement on an industry-wide basis, a consolidation of local pension and welfare plans on an area basis, as in Montreal or Vancouver, is more realistic. Such consolidation offers not only the advantages of bulk-buying and cost-saving but would also facilitate the integration of private and public social security schemes.

I have now summarized the principal findings of the inquiry and the recommendations flowing from them. It is clear that the labour relations system and collective bargaining in your industry are complex and cannot be said to present a neat and logical picture. There are important changes to be made. Some can be effected by legislation and other governmental action. Others depend upon action by the parties. Failing such action, more intervention by government to protect the public interest is inevitable. Since it is preferable for the parties to find their own solutions, *it is recommended that labour and management in the construction industry set up machinery in the form of a national joint council and of regional or provincial joint councils on a permanent basis for joint study of and action on essential improvements in the construction industrial relations system and related matters.*

In conclusion, our thanks go to all who have co-operated in this project. None of them, however, bear any responsibility for our interpretation of their findings or comments or for the conclusions and recommendations we have drawn from them. We refer to the Steering Committee representing management and the trade unions; the authors of the studies; Mr. Peter Stevens, our diligent secretary; and the Canadian Construction Association, which sponsored the inquiry and the prospective publication of the studies in a volume as its Centennial project, and, which, to its credit, never sought to influence our conclusions in any way. The co-operation of management and unions on the Steering Committee during the two years of the inquiry augurs well for the future.